

## บทที่ 2

### การทบทวนวรรณกรรม

การศึกษาวิจัย เรื่อง บทบาทของสำนักเลขาธิการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีหรือฝ่ายบริหาร ผู้วิจัยได้ศึกษาแนวคิด ทฤษฎี และงานวิจัย หรือวิทยานิพนธ์ที่เกี่ยวข้องโดยตรง ซึ่งแบ่งออกเป็น 2 ส่วนสำคัญ กล่าวคือ

1. ครอบแนวคิดทฤษฎีเกี่ยวข้องประกอบการศึกษา
  - 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ โครงสร้างองค์การและการออกแบบองค์กร
  - 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีบ탕ที่ฐานะองค์กรสนับสนุน
  - 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีการตัดสินใจ
  - 1.4 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ
2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเทียบเคียงการศึกษา

#### 1. ครอบแนวคิดทฤษฎีที่เกี่ยวข้องประกอบการศึกษา

- 1.1 แนวคิดเกี่ยวกับองค์การ โครงสร้างองค์การ และการออกแบบองค์การ
  - 1.1.1 ความหมายและแนวคิดขององค์การ และโครงสร้างขององค์การ

1) ความหมายของคำว่า “องค์การ (Organization)” เป็นการรวมตัวของคนตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป มีจุดมุ่งหมายร่วมกันในการทำกิจกรรมหรืองานอย่างใดอย่างหนึ่ง โดยอาศัยกระบวนการจัดโครงสร้างของกิจกรรมหรืองานนั้นออกเป็นประเภทต่าง ๆ เพื่อแบ่งงานให้สมาชิกในองค์การดำเนินการปฏิบัติให้บรรลุเป้าหมาย และลักษณะขององค์การยังเป็นระบบเปิดที่มีกระบวนการเปลี่ยนแปลงจากสภาพแวดล้อมต่าง ๆ ที่เป็นลิ่งนำเข้า (input) ซึ่งประกอบด้วย วัสดุอุปกรณ์ เครื่องมือ แรงงาน ทุน ข่าวสารข้อมูลต่าง ๆ ไปสู่กระบวนการเปลี่ยนแปลง (transformational process) ซึ่งก็คือวิธีการหรือเทคนิคต่าง ๆ ในการจัดการเพื่อให้ลิ่งนำเข้าไปสู่สิ่งส่งออก (output) ที่พึงประสงค์ และสิ่งส่งออกดังกล่าว ได้แก่ ผลิตภัณฑ์ (products) หรือการบริการต่าง ๆ (services) ขององค์กรนั้นเอง

2) ความหมายของโครงสร้างองค์การ องค์การโดยทั่วไปจะมีการกำหนดโครงสร้างเพื่อให้เกิดการประสานงานในกิจกรรมต่าง ๆ และควบคุมการกระทำของสมาชิกองค์การ โครงสร้างองค์การ (Organization Structure) หมายถึง ระดับของความ слับซับซ้อน ความเป็นทางการ และการรวมอำนาจในองค์การ ดังนั้น โครงสร้างขององค์การจึงประกอบด้วย 3 ส่วน คือ

(1) ความ слับซับซ้อน (Complexity) หมายถึง ระดับความแตกต่างตามจำนวนหน่วยงาน แนวตั้ง และการกระจายที่ตั้งขององค์การ ความ слับซับซ้อนประกอบด้วย

(1.1) **ความแตกต่างตามแนวอน** (**Horizontal Differentiation**) หมายถึง ระดับความแตกต่างของหน่วยงานย่อย (Units) ซึ่งขึ้นอยู่กับสมาชิกลักษณะของงานที่ทำ การศึกษาฝึกอบรมของสมาชิก กล่าวคือ ยิ่งมีสมาชิกในแต่ละสาขาวิชาชีพที่แตกต่างกันภายในองค์การเป็นจำนวนมากและจะต้องใช้ความรู้และทักษะเฉพาะด้านมากด้วยแล้ว ก็จะยิ่งทำให้เกิดความลับซับซ้อนมากขึ้น

(1.2) **ความแตกต่างตามแนวตั้ง** (**Vertical Differentiation**) หมายถึง ความลึกของลำดับชั้นองค์การ ระหว่างฝ่ายบริหารและฝ่ายปฏิบัติการ ถ้ามีมากก็จะยิ่งทำให้มีความลับซับซ้อนในองค์การมากขึ้น และการตัดสินใจของฝ่ายบริหารมากยิ่งขึ้น

(1.3) **ความแตกต่างตามการกระจายที่ตั้ง** (**Spatial Differentiation**) หมายถึงระดับของสถานที่ตั้งของสำนักงาน และบุคคลที่กระจัดกระจายไปตามภูมิศาสตร์ จะทำให้การติดต่อสื่อสาร การประสานงาน และการควบคุมมีความยุ่งยากมากขึ้น

(2) **ความเป็นทางการ** (**Formalization**) หมายถึง ระดับของงานต่างๆ ภายในองค์การว่ามีมาตรฐานเพียงใด หากเป็นงานที่มีความเป็นทางการสูง ก็จะมีการกำหนดหน้าที่ของงานหรือคำบรรณนาลักษณะงาน (Job Description) ไว้ ทำให้การใช้ดุลยพินิจว่าจะต้องทำอะไรมีน้อยลง ส่วนงานที่มีความเป็นทางการต่ำ พฤติกรรมในงานจะไม่ได้ถูกกำหนดไว้ และพนักงานจะมีอิสระในการใช้ดุลยพินิจในการทำงานมาก

(3) **การรวมอำนาจ** (**Centralization**) หมายถึง ระดับของการตัดสินใจที่รวมอยู่ที่จุดเดียวในองค์การ หรืออำนาจหน้าที่อย่างเป็นทางการ (Formal Authority) เป็นสิทธิในตำแหน่งได้ตำแหน่งหนึ่ง แต่ในทางกลับกัน หากดุลยพินิจในการตัดสินใจไปอยู่ที่บุคคลในระดับล่างมากกว่า เรียกองค์การนั้นว่ามีการกระจายอำนาจ (Decentralized)

**1.1.2 การออกแบบองค์การ** (**Organization Design**) หมายถึง การกำหนดโครงสร้างและเปลี่ยนแปลงโครงสร้างองค์การ เพื่อให้บรรลุเป้าหมายขององค์การ ซึ่งการออกแบบองค์การ ได้แก่

(1) **โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกลและอินทรีย์** (**Mechanistic VS Organic Structure**) องค์การแบบเครื่องจักรกล (**Mechanistic Structure**) หมายถึง โครงสร้างที่มีลักษณะความลับซับซ้อนสูง (ความแตกต่างตามแนวอน) มีความเป็นทางการสูง และมีการรวมอำนาจ มีการจำกัดเครือข่ายข้อมูลข่าวสาร (ส่วนมากใช้การติดต่อสื่อสารจากบนลงล่าง) และเปิดโอกาสให้สมาชิกระดับล่างมีส่วนร่วมในการตัดสินใจน้อย โครงสร้างองค์การแบบเครื่องจักรกลนี้คือ องค์การแบบพิระมิดนั่นเอง ส่วนโครงสร้างองค์การแบบอินทรีย์ (**Organic Structure**) หมายถึง โครงสร้างที่มีลักษณะความลับซับซ้อนต่ำ มีความเป็นทางการต่ำ และมีการกระจายอำนาจ มีการใช้เครือข่ายข้อมูลข่าวสารอย่างกว้างขวาง

(โดยใช้ประโยชน์จากการติดต่อสื่อสารระดับเดียวกันและจากล่างขึ้นบนเท่า ๆ กับจากบนลงล่าง) และจะเปิดโอกาสให้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจมากขึ้น

**(2) เทคโนโลยี (Technology)** หมายถึง วิธีการที่องค์การ  
แปรสภาพปัจจัยนำเข้าให้เป็นปัจจัยนำออก

#### 1.1.3 การออกแบบองค์การในยุคโลกาภิวัตน์

ในยุคโลกาภิวัตน์นี้ การเปลี่ยนแปลงเกิดขึ้นมากมาย และมีลักษณะเป็นเงื่อนไขใหม่ที่แตกต่างจากเดิมที่เคยเป็นมาแต่อดีต

ภายใต้สภาวะดังกล่าว ผลกระทบจากการเปลี่ยนแปลงที่เกิดขึ้นในสภาพแวดล้อมก่อผลให้การบริหารต้องมีการปรับปรุงเปลี่ยนแปลงไปทั้งกระบวนการด้วย

ภายใต้สภาวะดังกล่าว “การจัดภาพองค์การที่ออกแบบ” นับว่าเป็นกลยุทธ์ที่สำคัญยิ่งอย่างหนึ่งของนักบริหารสมัยใหม่ที่จะต้องเอาใจใส่และสนใจทำให้ถูกต้องอันจะเป็นจุดแข็งที่ใช้งานสำหรับสู้การแข่งขันได้

การจัดภาพองค์การที่ออกแบบ จึงเป็นกลยุทธ์ที่ทำขึ้นภายใต้แผนงานกลยุทธ์ การตัดสินใจ และวัตถุประสงค์ต่าง ๆ ที่มีการยอมรับ ทั้งนี้เพื่อให้สามารถบรรลุผลสำเร็จได้

#### ในส่วนของ การกำหนดกลยุทธ์ (Strategy Formulation)

จะเกี่ยวข้องกับการกำหนดทิศทางและจุดมุ่งหมายรวมขององค์การ และการพัฒนาแผนกลยุทธ์ต่าง ๆ

ส่วนในแง่ของ การปฏิบัติตามกลยุทธ์ (Strategy Implementation) คือ การใช้เครื่องมือทางการบริหารและเครื่องมือทางองค์การ สำหรับใช้กำกับและแบ่งสรรทรัพยากรเพื่อให้ทำงานบรรลุตามวัตถุประสงค์ทางกลยุทธ์ได้

ส่วนของการปฏิบัติตามกลยุทธ์นี้ แท้จริงก็คือ ส่วนที่เกี่ยวข้องกับการบริหารงานและการทำงานตามแผนกลยุทธ์ให้สำเร็จ ดังนั้นแนวคิดและทฤษฎีองค์การต่าง ๆ ที่ได้กล่าวมาทั้งหมดจึงเป็นส่วนสำคัญที่เกี่ยวข้องกับการปฏิบัติตามกลยุทธ์เสียเป็นส่วนมาก ทั้งนี้ เพราะในการกำหนดทิศทางและการแบ่งสรรทรัพยากรจะกระทำได้ก็โดยอาศัยการจัดโครงสร้างองค์การ การจัดระบบการควบคุมต่าง ๆ การสร้างวัฒนธรรมองค์การ การนำเทคโนโลยีมาใช้และการบริหารทรัพยากรมนุษย์

#### 1) แนวทางการออกแบบองค์การ

แนวทางการออกแบบองค์การนับเป็นเครื่องแสดงออกแบบองค์การ แนวทางปฏิบัติตามกลยุทธ์โดยตรง โดยหลักแล้ว ผู้บริหารระดับสูงจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบในการออกแบบเพื่อให้ทุกส่วนขององค์การสามารถทำงานเข้ากันได้อย่างดี ทั้งนี้ เพื่อให้เกิดความราบรื่นสามารถทำงานต่าง ๆ จนบรรลุผลสำเร็จได้

Henry Mintzberg นับว่าเป็นนักคิดในเรื่องของแนวคิดและวิธีการจัดองค์การที่ล้ำยุคmany ข้อเขียนที่ได้รับความนิยมมากที่สุด เช่น The Structuring of Organizations ซึ่งเขียนขึ้นมาตั้งแต่ปี 1979 ได้มีแนวคิดการจัดองค์การที่สามารถนำมาใช้ได้จนถึงปัจจุบัน แนวคิดต่างๆ มีดังนี้ คือ

โครงสร้างองค์การในอนาคตจะมีรูปแบบอย่างไรนั้น นักวิชาการด้านการจัดโครงสร้างองค์การที่มีชื่อเลียงชื่อ Henry Mintzberg ได้วางกรอบแนวคิดที่เกี่ยวกับการจัดการจัดองค์การไว้ว่า โครงสร้างองค์การในอนาคตจะประกอบด้วยส่วนประกอบสำคัญ ๆ 6 ส่วนด้วยกัน คือ

(1) ส่วนที่เป็น “แกนดำเนินงาน” หรือ Operating Core คือ กลุ่มงานหลักพื้นฐานที่มีไว้เพื่อสำหรับดำเนินการให้งานต่าง ๆ ลุյด์ ไป เช่น พนักงานผลิตสินค้า หรือพนักงานรับจ่ายเงินของธนาคารที่ทำหน้าที่บริการให้กับลูกค้า เป็นต้น

(2) ส่วนที่เป็น “แก่นกลยุทธ์” หรือ strategic Apex คือ กลุ่มของผู้บริหารระดับสูงที่เปรียบเสมือน “หัวใจ” ขององค์การ โดย ณ ระดับนี้เองที่เป็นจุดศูนย์รวมของภาพกว้างที่ผู้บริหารจะบริหารงานเป็นเชิงรวมจากจุดนี้

(3) ส่วนของ “ผู้บริหารที่อยู่ในแนวตรงกลาง” หรือ Middle Line จะประกอบด้วยผู้บริหารระดับกลางทั้งหลาย ที่ทำหน้าที่บริหารงานในสายปฏิบัติ โดยทำงานอยู่ในแนวตรงกลางระหว่าง “กลุ่มแก่นกลยุทธ์” และ “กลุ่มแกนดำเนินงาน”

(4) ส่วนที่เป็น “โครงสร้างทางวิชาการ” หรือ Technostructure ซึ่งจะประกอบด้วยเจ้าหน้าที่กลุ่มวิเคราะห์ต่าง ๆ ที่ทำหน้าที่เกี่ยวข้องกับการออกแบบ หรือวางแผนงานต่าง ๆ เพื่อให้ฝ่ายอื่นนำไปใช้ปฏิบัติจนเกิดผลสำเร็จ ส่วนโครงสร้างวิชาการนี้เองที่จะเป็นผู้ออกแบบหรือวางแผน รวมทั้งการเป็นหน่วยงานคอยติดตามควบคุมผลสำเร็จต่าง ๆ ด้วย หากจะกล่าวอย่างง่าย ๆ ส่วนงานนี้ก็คือส่วนงานที่มักเรียกว่า “ฝ่ายวิชาการ” นั่นเอง

(5) ส่วนที่เป็น “กลุ่มคอยช่วยเหลือหรือสนับสนุน” หรือ Staff Support จะประกอบด้วยบรรดาผู้ทำหน้าที่ด้าน “กองหลัง” โดยคอยเป็นผู้สนับสนุน หรือให้การช่วยเหลือในด้านต่าง ๆ ที่จะช่วยอำนวยความสะดวกให้การดำเนินงานต่าง ๆ ของกิจการ เป็นไปอย่างราบรื่น งานสนับสนุนช่วยเหลือหรือให้บริการเหล่านี้จะมีมากหลายอย่าง นับตั้งแต่งานปรึกษาด้านกฎหมาย งานประชาสัมพันธ์ งานธุรการต่าง ๆ นับตั้งแต่การสื่อสารไปจนถึงด้านการจัดเลี้ยงรับรองต่าง ๆ เป็นต้น

(6) ส่วนของ “อุดมการณ์” หรือ Ideology คือ ความเชื่อและประเพณีปฏิบัติต่าง ๆ ที่อยู่รายรอบองค์การ ที่ซึ่งเป็นลิ่งยีดมั่นเพื่อการปฏิบัติการองค์การ

## 2) เกณฑ์สำคัญที่ใช้ในการออกแบบโครงสร้างองค์การ

ดังที่ได้กล่าวมาแล้วว่า ในการจัดโครงสร้างองค์การนั้น สิ่งที่จะต้องพิจารณาสร้างขึ้นก็คือ ต้องให้โครงสร้างองค์การมีประสิทธิภาพและความสมดุลกันระหว่าง “การแบ่งงานกันทำ” กับ “การมุ่งให้เกิดการประสานงานที่ดีพร้อมกัน” ซึ่งเกณฑ์ที่จะนำมาประกอบใช้พิจารณาจัดโครงสร้างจะประกอบด้วย 10 เกณฑ์สำคัญที่สามารถแบ่งแยกออกได้เป็น 4 กลุ่ม

### (1) การออกแบบตำแหน่งงาน โดยอาศัยหลักการแบ่งแยก

แรงงานกันตามความถนัด (Job Specialization) การกำหนดรูปแบบพฤติกรรม (Behavior Formalization) เพื่อวางรูปแบบระเบียบขั้นตอนวิธีการปฏิบัติงานที่เหมาะสม และมีประสิทธิภาพ การให้การฝึกอบรมความรู้ที่จำเป็น (Training) การให้เรียนรู้ค่านิยม และเข้าใจธรรมเนียมปฏิบัติต่างๆ (Tndoctrination) ซึ่งทั้งหมดจะช่วยให้งานที่ออกแบบกับคนที่จะปฏิบัติมีความเข้าใจกันได้อย่างดี เป็นตำแหน่งงานที่ดี และมีประสิทธิภาพสำหรับผู้ปฏิบัติที่เข้ามาทำงานในตำแหน่งนั้นๆ

(2) การจัดกลุ่มงาน (Unit Grouping) คือ การจัดตำแหน่งงานหลาย ๆ ตำแหน่งเข้าด้วยกันโดยจัดเป็นแผนก รวมทั้งการพิจารณากำหนดขนาดของหน่วย ว่าควรมีขนาดใหญ่เล็กเพียงใด (Unit Size) เพื่อให้เหมาะสมที่จะได้เป็นโครงสร้างใหญ่ ๆ (Superstructure) ที่ดี

(3) การจัดให้มีการเชื่อมโยงถึงกันและกันภายในโครงสร้าง ซึ่งจะประกอบด้วยการจัดระบบที่สำคัญสองส่วน คือ (ก) ระบบการวางแผนและควบคุม และ (ข) การจัดเครื่องมือหรือกลไกช่วยประสานต่างๆ นับตั้งแต่ตำแหน่งผู้ประสานงาน คณะกรรมการผู้บริหารที่มีอำนาจเต็มเพื่อการประสานงาน และโครงสร้างความสัมพันธ์เชิงช้อน เป็นต้น

(4) การออกแบบระบบการตัดสินใจ (Decision Making Systems) ในองค์การ ซึ่งจะประกอบด้วยการตัดสินใจออกใบหั่งสองทิศทาง คือ การกระจายอำนาจตามแนวตั้ง ซึ่งประกอบด้วยการมอบหมายอำนาจหน้าที่เป็นทางการตามแนวตั้ง กระจายลงไปตามสายการบังคับบัญชาและการกระจายอำนาจการตัดสินใจตามแนวโน้มโดยแบ่งแยกอำนาจหน้าที่การตัดสินใจกับเจ้าหน้าที่ด้าน Staff ที่ค่อยให้การช่วยเหลือและสนับสนุนเข้าไปช่วยคิดวิเคราะห์หรือช่วยดำเนินการแทนในเรื่องต่างๆ

### 1.1.4 การศึกษาวิเคราะห์โครงสร้างขององค์การ

#### 1) แนวความคิดทางการบริหารมีอยู่ 3 แนวทาง คือ

(1) แนวความคิดเกี่ยวกับด้านโครงสร้างและการออกแบบองค์การ เห็นว่า การบริการองค์การจะมีประสิทธิภาพและบรรลุเป้าหมายได้ดีเพียงได้ขึ้นอยู่กับการกำหนด หรือออกแบบโครงสร้างขององค์การ ตลอดจนกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการปฏิบัติงาน ถือว่าคนเป็นปัจจัยที่คงที่สามารถควบคุมได้โดยกฎเกณฑ์และระเบียบวิธีการปฏิบัติงานที่กำหนดโดยให้รางวัลเป็นผลตอบแทน

(2) แนวความคิดเกี่ยวกับการพิจารณากราฟเสข่องงาน เชื่อว่าเป้าหมายขององค์การจะบรรลุได้ถ้ามีการกำหนดกราฟเสข่องงานหรือการดำเนินงานต่าง ๆ เป็นไปอย่างมีลำดับขั้นตอน มีการสร้างรูปแบบจำลอง วิเคราะห์และวัดผลออกมาในเชิงปริมาณ มีการสร้างระบบข้อมูลทางการบริหาร ซึ่งจะทำให้ปัจจัยการผลิตต่าง ๆ สามารถประสานเข้ากันได้ดีตามกราฟเสข่องงานที่กำหนด

(3) แนวความคิดมุ่งความสนใจที่คน เห็นว่า คนเป็นปัจจัย การผลิตหนึ่งที่เกี่ยวข้องในฐานะเป็นผู้ปฏิบัติงานตามขั้นตอนต่าง ๆ ถือว่าคนเป็นปัจจัยที่สำคัญที่สุดต่อความมีประสิทธิภาพในการบรรลุเป้าหมายขององค์การ เพราะเป็นปัจจัยที่ผันแปรได้และ มีความต้องการ คือ มีทั้งส่วนที่เป็นเหตุเป็นผล และส่วนที่เป็นอารมณ์ ทั้ง 2 สิ่งจะเกิดควบคู่กันเสมอ หากผู้บริหารสามารถเข้าใจปัจจัยเกี่ยวกับคน และสามารถกำกับส่วนที่เกี่ยวกับอารมณ์ ไปในทางบวกได้ ก็จะสามารถยกระดับความมีประสิทธิภาพของงานได้สูง

2) องค์การที่มีลักษณะสภาพสมบูรณ์ Max Weber ได้กำหนด แนวทางเพื่อที่จะให้องค์การมีลักษณะสภาพสมบูรณ์ในความหมายของการจัดโครงสร้าง ดังนี้ คือ

- (1) การปฏิบัติงานตามหน้าที่ในจุดต่าง ๆ ในองค์การควรจะ ยึดถือหลักเกณฑ์หรือกฎเกณฑ์เป็นสำคัญ
- (2) ให้มีการพิจารณาเรื่องของความสามารถให้มาก
- (3) จุดต่าง ๆ จะต้องมีการเน้นถึงหลักของการบังคับบัญชา เป็นลำดับขั้นจากสูงลงมาต่ำ

(4) จะต้องมีการสร้างกฎเกณฑ์หรือระเบียบวิธีปฏิบัติที่จะให้ ยึดถือ หรือมิฉะนั้นก็ต้องสร้างประเพณีนิยมที่จะต้องปฏิบัติตามให้ชัดที่สุด

(5) ควรจะแยกสัดส่วนความเป็นเจ้าขององค์การ และ สัดส่วนของการบริหารงานและการผลิตให้แยกขาดออกจากกัน

(6) การที่จะยอมให้มีการควบคุมเกี่ยวกันหรือการให้อิสระ แก่แต่ละตำแหน่ง เป็นสิ่งที่ต้องห่วงห้ามที่สุดที่ไม่ควรส่งเสริมซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาขึ้น

(7) การดำเนินงานทางการบริหาร การตัดสินใจ และ กฎเกณฑ์ต่าง ๆ ควรจะได้มีการบูรณาเป็นระเบียบแบบแผนทึกไว้หรือเขียนไว้ เพื่อที่จะให้เป็น บทบัญญัติสำหรับการปฏิบัติ

## 1.2 แนวคิดเกี่ยวกับบทบาทในฐานะองค์กรสนับสนุน

บทบาท (Roles) มีความหมายในทางหลักวิชาการตามทฤษฎีองค์การ คือ เป็นกลุ่มของพฤติกรรมที่มีการจัดระเบียบ ซึ่งเกี่ยวข้องกับงานใดงานหนึ่ง หรือเป็นรูปแบบของ พฤติกรรมคาดหวังของสมาชิกซึ่งมีตำแหน่งเฉพาะเจาะจงภายใน กลุ่มผู้บริหารได้กำหนด บทบาทต่าง ๆ ในองค์การ ประกอบด้วย

### 1.2.1 บทบาทความสัมพันธ์ระหว่างบุคคล (Interpersonal)

### 1.2.2 บทบาทเกี่ยวกับข้อมูลข่าวสาร (Informational)

1.2.3 บทบาทการตัดสินใจในกลุ่มงานที่มีขนาดเล็กที่สมาชิกอาจแสดงบทบาทคล้ายคลึงกัน

บทบาทบางบทบาทอาจถูกมอบหมายอย่างเป็นทางการโดยองค์กร เช่น บทบาทนักวิเคราะห์ข้อมูล บทบาทที่ปรึกษาทั่วไป เป็นต้น แต่สมาชิกจะได้รับบทบาทไม่เป็นทางการเพิ่มเติมอีกตามอิทธิพลของกลุ่มปฏิบัติงานที่ตนสังกัดอยู่

Kenneth D.Benne และ Paul Sheats ได้กำหนดบทบาทที่ไม่เป็นทางการของสมาชิกเป็น 3 รูปแบบ คือ

1) **บทบาทงาน (Task roles)** เป็นบทบาทที่จะนำกลุ่มให้อี่อประโยชน์ต่อเป้าหมาย ซึ่งสมาชิกที่ประสบความสำเร็จในบทบาทนี้จะช่วยกลุ่มในการกำหนดขอบเขตของเป้าหมายและมุ่งไปสู่การตัดสินใจ เพื่อหารือที่จะบรรลุผลสำเร็จ

2) **บทบาทการสร้างกลุ่มและบำรุงรักษา (Group building and maintenance roles)** เป็นบทบาทที่อำนวยความสะดวกในการสร้างปฏิสัมพันธ์ระหว่างบุคคลและสนับสนุนการเชื่อมโยงของกลุ่มเพื่อผูกมัดสมาชิกเข้าด้วยกัน

3) **บทบาทส่วนตัว (Individual roles)** เป็นบทบาทที่มุ่งความพอใจของตนเองมากกว่าการเน้นความต้องการของกลุ่ม ซึ่งบางครั้งเป็นอุปสรรคต่อการปฏิบัติงานอย่างมาก นอกเหนือจากนี้ นักทฤษฎีบทบาทให้ความเห็นว่า “ตัวเชื่อมระหว่างสังคม” กับ “ปัจเจกชน” คือ “บทบาท” (Role) และให้รายละเอียดว่าบทบาทมี 3 ประเภทด้วยกัน คือ

1) **บทบาทตามใบสั่ง (Prescribed Roles)** บทบาทประเภทนี้เพ่งเล็งที่การปฏิบัติตามความคาดหวังของแต่ละสถานภาพ ตัวตนและทักษะในการแสดงบทบาทมีหน้าที่ต้องปรับตัวให้เข้ากับความคาดหวังของสถานภาพนั้นๆ การวิเคราะห์บทบาทประเภทนี้เน้นตรงระดับการยอมปฏิบัติตามความคาดหวังของตำแหน่งที่บุคคลเข้าครอบครอง

2) **บทบาทตามใจ (Subjective Roles)** บทบาทประเภทที่สองเพ่งไปยังจุดที่ว่าความคาดหวังต่างๆ จะต้องผ่านอัตตา หรือตัวตนเสียก่อนแล้วจึงมีการปฏิบัติ ขณะที่ผ่านตัวตนเอง ตัวตนก็จะกลั่นกรองพินิจพิจารณาเลือกสรร ลดTHONพลิกแพลงความคาดหวังนั้นๆ ให้เหมาะสมกับตัว จุดสนใจของ การวิเคราะห์จึงอยู่ที่แบบหรือสไตล์ของแต่ละคนว่าเหมาะสมสมหรือไม่

3) **บทบาทจริง (Enacted Roles)** บทบาทประเภทนี้ คือ พฤติกรรมจริงของปัจเจกชน หลังจากผ่านขั้นตอน 2 ขั้นตอนข้างต้นมาแล้ว หากจะดูพฤติกรรมเปิดเผย ก็จะดูความซับซ้อนหรือโครงข่ายเชื่อมโยงของพฤติกรรมที่แสดงออกมากให้เห็น ถ้าเพ่งไปที่บทบาทเปิดเผย จุดวิเคราะห์ก็จะพุ่งในตัวความคาดหวัง หรือการตีความคาดหวังตามสถานภาพนั้นๆ

กล่าวโดยสรุป ตามทัศนะของทฤษฎีบทบาท สังคมมนุษย์ก็คือ องค์การสังคมขนาดใหญ่ (collective organization) ซึ่งประกอบด้วย โครงข่ายสถานภาพ (status network) เป็นจำนวนมาก หรือมีโครงข่ายสถานภาพขนาดย่อมจำนวนมากเป็นองค์ประกอบในขณะที่การแสดงบทบาทตามสถานภาพของผู้ดำรงตำแหน่ง เปรียบเทียบเป็นประเภทตามบท ประเภทตามผู้แสดงอื่น และประเภทตามผู้ชุมชน

ดังนั้น หากนำมาประยุกต์ให้เข้ากับการศึกษาเรื่องบทบาทสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการรัฐมนตรี ก็อาจกล่าวได้ว่า มีบทบาทที่เกี่ยวข้องและมีความล้มเหลวห่วงกัน ดังนี้

(1) บทบาทตามที่กฎหมายกำหนด/บทบาทตามอานันติ หรือพันธกิจข้อผูกพันต่างๆ

(2) บทบาทที่ดำเนินการจริง หรือบทบาทที่เป็นอยู่จริงในการปฏิบัติงาน

(3) บทบาทที่คณะกรรมการรัฐมนตรี หน่วยงานที่เกี่ยวข้อง และผู้บริหารของหน่วยงานคาดหวัง หรือบทบาทที่ควรจะเป็นในทางหลักการตามอุดมคติของแนวคิด

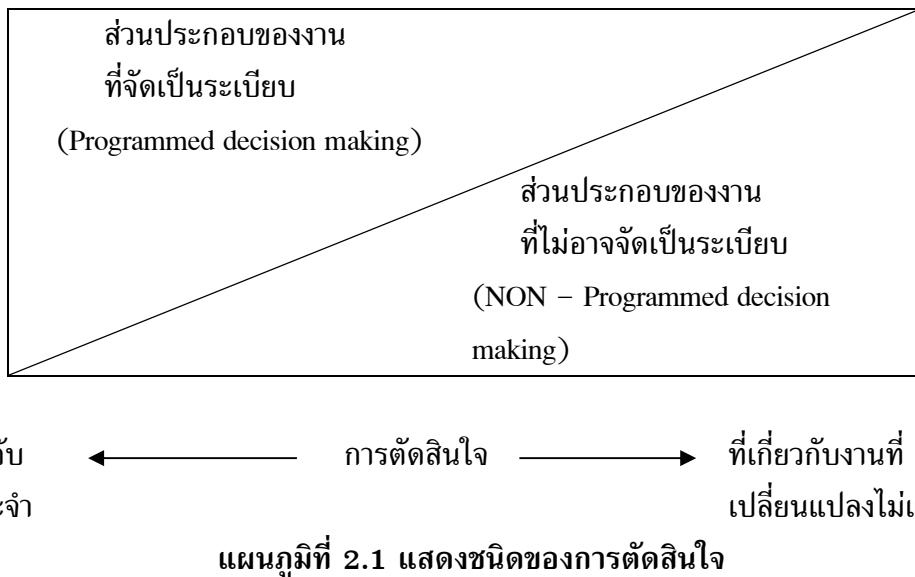
### 1.3 แนวคิดเกี่ยวกับการตัดสินใจ

#### 1.3.1 ประเภทของการตัดสินใจ

วิธีการจัดแบ่งชนิดของการตัดสินใจอาจกระทำได้ โดยการแบ่งตามขนาดของลักษณะความเป็นระเบียบของปัญหาที่จะตัดสินใจ คือ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานประจำ (routine) ด้านหนึ่ง และค่อยๆ กำราเบลี่อนไปสู่การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน (nonroutine) อีกด้านหนึ่ง ดังแผนภูมิที่ 2.1 ซึ่งการแบ่งแบบนี้จะเป็นประโยชน์ต่อการตัดสินใจทางการบริหารเป็นอย่างมาก ทั้งนี้ เพราะในทางปฏิบัติที่เห็นได้โดยทั่วไปนั้น จะเห็นได้ว่าการตัดสินใจส่วนมากมักจะเกี่ยวข้องอยู่กับสถานการณ์ต่างๆ ที่ซึ่งจะมีสภาพลักษณะงานแบ่งออกเป็น 2 ลักษณะ คือ

1) งานที่มีส่วนประกอบจัดเป็นระเบียบชัดเจน (structured or well-defined) และ

2) งานที่มีส่วนประกอบจัดเป็นระเบียบได้ยาก (unstructured or ill-defined)

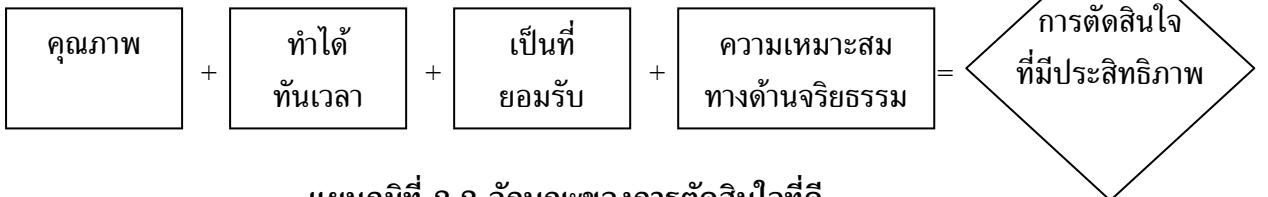


สำหรับการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานประจำนั้น ส่วนมากจะเกี่ยวข้องกับลักษณะงานที่ส่วนประกอบของงานมีการจัดระเบียบ (Programmed decision making) ไว้อย่างดีแล้ว โดยโครงสร้างของงานได้มีการจัดวางระบบหรือรูปแบบไว้แล้วเป็นส่วนมาก การตัดสินใจชนิดนี้ส่วนมากจะเกิดขึ้นช้าๆ กัน และมักจะกระทำได้ไม่ยาก โดยการดำเนินการตัดสินใจตามขั้นตอนตามปกติทั่วไปเท่านั้น ปัญหาความไม่แน่นอนต่างๆ จะมีน้อยหรือแทบจะไม่มีเลย ผู้ตัดสินใจมักจะสามารถคาดคัยนโยบาย กฎระเบียบ วิธีปฏิบัติงานตามมาตรฐานที่กำหนดไว้แล้ว หรือสิ่งที่เคยปฏิบัตามาแล้วในอดีตเป็นแนวทางได้ตลอดเวลา

การตัดสินใจอีกชนิดหนึ่งที่ตรงกันข้ามก็คือ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอน (Non – Programmed decision making) ซึ่งจะเกี่ยวข้องกับลักษณะงานที่ส่วนประกอบของงานไม่ค่อยเป็นระบบหรือไม่มีการจัดระเบียบไว้ โดยลักษณะส่วนใหญ่จะเป็นงานที่มีการเปลี่ยนรูปแบบตลอดเวลา และเกิดขึ้นโดยไม่ช้าแบบกัน นอกจากนี้ลักษณะปัญหายังมีความสลับซับซ้อน ซึ่งอาจเป็นเพราะการขาดข้อมูลบางอย่างทำให้ไม่อาจทราบหรือเข้าใจเรื่องทั้งหมดได้ และการที่ไม่สามารถมีวิธีการแก้ไขที่เป็นที่ยอมรับได้ การตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนนี้ นอกจากจะเกี่ยวข้องกับปัญหาใหญ่ๆ เช่น นโยบายยุทธศาสตร์ และสถานการณ์ก่อตัวของประเทศ เป็นต้น จะเห็นได้ว่า คุณลักษณะที่สำคัญของการตัดสินใจที่เกี่ยวกับงานที่เปลี่ยนแปลงไม่แน่นอนนั้นก็คือ การไม่สามารถค้นหาทางเลือกที่จะใช้แก้ปัญหาได้ดีที่สุดอ kok มาได้อย่างชัดเจน ดังนั้น ปัญหาใดๆ ก็ตามที่ต้องใช้ดุลพินิจเข้ามาประกอบพิจารณา และอาจต้องมีการคาดคะเนหรือการเดาเข้ามาเกี่ยวข้องด้วยแล้ว ก็นับได้ว่าเป็นการตัดสินใจที่เกี่ยวข้องกับงานที่เปลี่ยนแปลงเสมอ

### 1.3.2 ลักษณะของการตัดสินใจที่ดี

ลักษณะของการตัดสินใจที่ดีได้แก่ คุณภาพของการตัดสินใจ การตัดสินใจได้ในเวลา การยอมรับของผู้ที่เกี่ยวข้อง และความเหมาะสมด้านจริยธรรมจะเป็นตัวกำหนดคุณสมบัติที่ดีของการตัดสินใจ



แผนภูมิที่ 2.2 ลักษณะของการตัดสินใจที่ดี

#### 1) คุณภาพ

คุณภาพ หมายถึง เนื้อหาสาระของการตัดสินใจนั้น ๆ การตัดสินใจที่มีคุณภาพดีจะทำให้เกิดผลกระทบที่ปรารถนาในขณะที่ต้องเชิงบวกบรรทัดฐาน หรือความจำเป็นโดยเฉพาะอย่างใดอย่างหนึ่ง การตัดสินใจขององค์กรจะมีคุณภาพ หากการตัดสินใจนั้นส่งผลให้ผู้ปฏิบัติงานทำงานได้ดี สมบูรณ์ เสร็จทันเวลา

การตัดสินใจที่มีคุณภาพสูงจะช่วยองค์กรให้บรรลุเป้าหมายทางยุทธศาสตร์ (strategic goal) และการตัดสินใจที่มีคุณภาพสูงไม่จำเป็นจะต้องเป็นการตัดสินใจแบบเหมาะสมที่สุด (optimal) การตัดสินใจที่ทำให้เกิดความพึงพอใจหรือเป็นที่ยอมรับได้ภายใต้ข้อจำกัดเรื่องเวลา เงิน บุคลอตัวยั่งนั้นก็นับเป็นการเพียงพอ ในบางครั้งก็ปรากฏคำรามถึงความแตกต่างระหว่างการตัดสินใจที่เป็นที่พึงพอใจกับการตัดสินใจเพียงแต่ทำให้ผ่านไป โดยเพิกเฉย การเก็บข้อมูลที่จำเป็น ในการทำการตัดสินใจในบางกรณี ผู้บริหาร/จัดการเองก็อาจเข้าใจผิด โดยให้ความสนใจมากเกินไปในข่าวสารข้อมูลที่เข้าหามาได้โดยไม่ยาก บางกรณีเข้าอาจให้ความสนใจคิดวิเคราะห์ในข่าวสารข้อมูล ซึ่งอาจสำคัญเฉพาะสถานการณ์ที่ไม่ปกติบางสถานการณ์เท่านั้น หรืออาจเน้นย้ำข้อมูลที่เพิ่งได้รับมากเกินไป<sup>1</sup> เพื่อหลีกเลี่ยงข้อผิดพลาดเหล่านี้และทำให้เกิดความพึงพอใจที่ดี นักบริหารต้องเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องซึ่งเชื่อถือได้ และให้เวลาที่จะวิเคราะห์ศึกษาข้อมูลที่รวมรวมได้ดี

#### 2) การทันต่อเวลา

นักบริหารต้องทำการตัดสินใจภายในเวลาที่กำหนดไว้ ซึ่งหากการไม่ตัดสินใจภายในเวลานั้น สมควรในสถานการณ์ต่าง ๆ จะยังผลให้เกิดการใช้ทรัพยากรอย่างไม่มีประสิทธิภาพ ผู้ปฏิบัติงานจะเกิดปัญหาดับข้องใจ ไม่สบายใจ ดังนั้น แม้การตัดสินใจจะเป็น

<sup>1</sup> C.A. O'Reilly III, "Variations in Decision Makers' Use of Information Source : The Impact of Quality and Accessibility of Information", *Academy of Management Journal* 25 (1982), p. 756-771.

การตัดสินใจที่ดีที่สุด แต่เมื่อทำการตัดสินใจช้าเกินไปก็จะทำให้การตัดสินใจนั้นด้อยค่าไปทันที ผู้บริหารต้องพัฒนาตารางเวลาที่เหมาะสมเพื่อทำการตัดสินใจหลักและการตัดสินใจอย่างฯ อีกมากมายที่จะตามมา<sup>2</sup> นั่นก็คือต้องมีความเข้าใจล้มเหลวภาพรวมว่างานตัดสินใจต่างๆ และต้องรู้ว่าได้รับผิดชอบในการตัดสินใจ และนำการตัดสินใจนั้นไปปฏิบัติ

### 3) การเป็นที่ยอมรับ

การตัดสินใจที่ดีจะมีผลก็ต่อเมื่อผู้ที่ได้รับผลกระทบจากการตัดสินใจยอมรับการตัดสินใจ และสามารถนำการตัดสินใจไปปฏิบัติได้ นักบริหารระดับสูงรู้ว่าเข้าต้องได้รับการสนับสนุนจากผู้ปฏิบัติในทุกระดับเมื่อต้องนำเอกสารตัดสินใจที่สำคัญไปปฏิบัติ

### 4) ความเหมาะสมทางจริยธรรม

ผู้บริหารและผู้ทำการตัดสินใจอาจถูกประเมินการตัดสินใจโดยดูความเหมาะสมในแง่จริยธรรมและมีความเป็นไปได้ที่จะมีความขัดแย้ง ซึ่งอาจเป็นความขัดแย้งทางด้านค่านิยม บางกรณีเป็นกรณีที่กฎหมายมีความเคลื่อนคลุ่ม ไม่ชัดเจน ซึ่งมักจะทำให้เกิดทางสองแพร่งทางจริยธรรมได้

#### 1.3.3 เทคนิควิธีการตัดสินใจ (Decision Making Techniques)

หมายถึง การเสนอแนะวิธีการหลายอย่างเพื่อช่วยในการตัดสินใจอย่างมีเหตุผล และให้ผลของการตัดสินใจที่เหมาะสมมากยิ่งขึ้นในทางด้านการปฏิบัติซึ่งเทคนิควิธีบางประการอาจจะเป็นไปได้ในแง่ข้อเสนอเท่านั้น แต่ในทางปฏิบัติจริง และเทคนิควิธีบางวิธีก็จะยังยากลำบากสับซ้อนมากในการปฏิบัติจริง

#### 1) การใช้ประสบการณ์และดุลยพินิจ (Experience & Judgement)

แบ่งออกได้ 2 ประการ คือ

##### 1.1 การตัดสินใจตามแนวทางการตัดสินใจที่เคยทำมาแล้ว

##### 1.2 การตัดสินใจตามแนวทางที่ไม่เคยมีการตัดสินใจมาก่อน

การตัดสินใจตามแนวทางการตัดสินใจที่เคยทำมาแล้ว หรือการตัดสินใจตามดุลยพินิจส่วนตัวนั้น เป็นเรื่องที่ถูกต้องและเหมาะสม เพราะการตัดสินใจเหล่านี้ได้เคยปฏิบัติมาแล้ว เมื่อได้พบปัญหาที่เกิดขึ้นในลักษณะที่คล้ายคลึงกันมากก็จะใช้วิธีการหรือว่าแนวทางที่เคยปฏิบัติอย่างได้ผลมาแล้วมาทำการตัดสินใจ อย่างเช่นในการพิจารณาพิพากษาคดีต่างๆ จะเป็นการตัดสินใจตามผลของการตัดสินใจมาแล้วเป็นส่วนใหญ่

กรณีปัญหานี้เรื่องที่ไม่เคยตัดสินใจมาก่อน และลักษณะต่างๆ ของตัวปัญหานี้มิได้คล้ายคลึงกับปัญหาที่เกิดขึ้นมาแล้ว อาจมีตัวแปรบางอย่างเกิดขึ้นทำให้การตัดสินใจมีความสับซ้อนมากยิ่งขึ้น ในกรณีเช่นนี้จะใช้ประสบการณ์ส่วนตัวก็อาจจะเป็น

---

<sup>2</sup> Judith R.Gordon, "Organizational Behavior : A Diagnostic Approach" , (New Jersey : Prentice-Hall, Inc., 1999), p. 121.

อันตราย แต่ในหลายกรณีผู้ทำการตัดสินใจใช้เทคนิควิธีการเปลี่ยนแปลงตัวปัญหา ตลอดจนสถานการณ์ของการตัดสินใจให้เป็นไปในรูปที่จะใช้ดุลยพินิจหรือประสบการณ์ส่วนตัวได้

### 2) การรีรอ (Delay Tactics)

หมายถึงว่าได้ตัดสินใจแล้วว่าจะรีรอไว้ก่อน และยังไม่ทำการตัดสินใจในเรื่องที่ควรจะต้องตัดสินใจในขณะนั้น โดยการเก็บเรื่องหรือรีรอเรื่องไว้ก่อน ซึ่งในบางครั้งกรณีอาจจะเกิดเหตุบังเอิญว่า สถานการณ์ได้แปรเปลี่ยนไปทำให้ปัญหานั้นอาจจะบรรเทาเบาบาง หรือหมดไป แต่เหตุการณ์ที่จะเกิดขึ้นในลักษณะการ เช่นนี้น้อยมาก และอาจจะเสี่ยงเกินไปที่จะต้องรีรอการตัดสินใจในทุกๆ เรื่อง

### 3) การใช้ตัวแบบในเชิงปริมาณ (Quantitative Model)

การใช้วิธีการในเชิงปริมาณในการตัดสินใจกำหนดว่า ทางเลือกแต่ละทางที่กำหนดนั้น มีความน่าจะเป็นไปได้มากน้อยสักเพียงใด ทั้งนี้ เพื่อคิดคำนวณค่าแห่งความคาดหมาย (expected value) หมายความว่าทางเลือกแต่ละทางจะให้ค่าแห่งความคาดหมายมากน้อยกวากัน ซึ่งผู้ทำการตัดสินใจจะเลือกทางเลือกที่ให้ค่าของความคาดหมายนั้นออกมามากสุด เทคนิควิธีการในเชิงปริมาณได้พัฒนาไปถึงการวิจัยในการปฏิบัติการ (operation research) มีการสร้างตัวแบบความเป็นไปได้ของผลลัพธ์ต่างๆ ออกแบบเพื่อพิจารณาเปรียบเทียบว่า ผลลัพธ์ที่ออกแบบแต่ละตัวแบบหรือว่าแต่ละประเภทจะให้ค่าของความคาดหมายมากน้อยเพียงใด ซึ่งเครื่อง Electronic ที่นำมาช่วยตัดสินใจคือ Computer มีบทบาทมากในการสร้างสภาพการเลียนแบบ (Simulation) ว่า ถ้าหากว่าตัวแปรตัวใดตัวหนึ่งได้มีการเปลี่ยนค่าไปแล้ว ผลลัพธ์ออกมาในรูปการพยากรณ์perc ค่าของตัวแปรเหล่านี้จะทำให้ผู้ทำการตัดสินใจได้มองเห็นทางเลือกมากยิ่งขึ้น

### 4) วิธีการสร้างความคิดสร้างสรรค์ (Creativity)

การสร้างความคิดสร้างสรรค์นั้น จะทำได้ด้วยตัวคนๆ เดียว ก็ได้ แต่จะทำได้ดีขึ้นถ้าหากว่าทำเป็นกลุ่มด้วยวิธีการง่ายๆ เริ่มต้นจากคนๆ เดียว ก็เป็นลักษณะการที่ตัวบุคคลนั้นพยายามสอบถามตามปัญหาต่างๆ ดูว่ามีทางเลือกความน่าจะเป็นของผลลัพธ์ที่ออกแบบในรูปใดบ้าง คือยอมรับสภาพความเป็นจริงของอุปสรรคทางด้านจิตวิทยาตลอดจนประเพณี วัฒนธรรมต่างๆ และพยายามดึงหรือรวมรวมเอาประสบการณ์และความเป็นจริงที่เป็นอยู่ในปัจจุบันนี้เข้ามาสร้างรูปแบบของความเข้าใจในสถานการณ์ที่จะช่วยในการประเมินค่าทางเลือกแต่ละทาง วิธีการระดมสมอง (Brain Storming) ซึ่ง Alex F. Osborn (1953) เป็นผู้คิดกำหนดขึ้นคือ การที่บุคคลตั้งแต่ 2 คนขึ้นไป โดยเฉพาะอย่างยิ่งในกลุ่มเล็กๆ มาประชุมร่วมกัน แต่ในลักษณะของการแก้ปัญหานั้นมิได้เริ่มต้นที่ตัวปัญหา หรือเริ่มต้นที่การเสาะแสวงหาทางเลือกที่จะแก้ปัญหาโดยตรง แต่เป็นการมาประชุมร่วมกันเพื่อที่จะวิเคราะห์วิจารณ์ว่า แนวทางความคิดทั่วไปที่จะเป็นไปได้หรืออาจจะเห็นว่าซึ่งเป็นไปไม่ได้ทั้งหมดนั้น ผู้ใดจะเสนอความคิดเห็นในรูปแบบไหน ตามความคิดเห็นส่วนตัวถึงแม้ว่าจะไม่เกี่ยวข้องกับตัวปัญหาเลยก็ย่อมทำได้ เหตุผลก็เพื่อที่จะรวบรวมเอาแนวความคิดที่ครอบคลุมมากที่สุดด้วยฐานคติที่ว่าความคิดนั้นจะตีแผ่ออกมาและ

นำไปสู่ความคิดที่มีเหตุผลมากยิ่งขึ้น ลักษณะของวิธีการระดมสมองนั้นอาจจะใช้เวลามาก เสียเวลา เสียเงินมาก แต่ผลลัพธ์ออกมาให้ความพึงพอใจไม่แต่เพียงการแก้ปัญหาหรือว่าการตัดสินใจเท่านั้น แต่ว่ายังให้ความพึงพอใจส่วนตัวกับผู้ที่มาร่วมประชุมด้วยกัน เพราะอย่างน้อยที่สุด ก็ได้มีความรู้สึกว่าตนได้มีส่วนร่วมในการตัดสินใจเหล่านั้น

#### **5) การตัดสินใจแบบเข้ามา มีส่วนร่วม (participative decision making)**

เป็นแนวความคิดที่ว่าธรรมชาติของมนุษย์อย่างจะแสดงความคิดของตนเอง อย่างจะมีส่วนร่วมในการที่จะประพฤติปฏิบัติงาน โดยเฉพาะอย่างยิ่งในการตัดสินใจแก้ปัญหา และจะผูกพันกับสิ่งที่ตนได้มีส่วนร่วมในการกำหนดการตัดสินใจนั้น

**6) วิธีการ Delphi** เป็นการนำเอาผู้เชี่ยวชาญในสาขาเฉพาะเรื่องที่จะทำการตัดสินใจนั้นมาแสดงความคิดเห็น โดยที่แต่ละคนนั้นไม่มีโอกาสได้รู้จักกัน คือเปรียบเสมือนว่า มีการอออกเสียงอย่างปกปิด ทั้งนี้ ด้วยเหตุผลที่ว่าผู้เชี่ยวชาญนั้นรู้ตัวบุคคลแล้ว ก็อาจมีความเกรงใจ หรือมีความเชื่อถือกันเป็นส่วนตัว ซึ่งทำให้สิ่งที่แสดงออกมานั้นจะไม่ตรงกับความคิดของตนเอง ก็เป็นได้

**7) วิธีการ Norminal Group Technique (NGT)** เป็นการสร้างกลุ่มภัยในองค์การเพื่อสร้างแนวความคิดร่วมกัน โดยวิธีการออกความคิดโดยการเขียนไม่จำเป็นต้องพูดกันในรอบแรก และจะมีการบันทึกแนวความคิดแต่ละคนที่แสดงออกมายังกันโดยที่ไม่ทราบว่าใครมีความคิดว่าอย่างไรและมีการอภิปรายกับแนวความคิดแต่ละคนที่แสดงออกมายังกันในเชิงประเมินผล และผู้เชี่ยวชาญกลุ่มนั้นจะพิจารณาว่าจะจัด Priority ของแนวความคิดเหล่านั้นอย่างไร เพื่อที่จะเป็นแนวทางในการแก้ไขการตัดสินใจ

#### **8) ความมีเหตุมีผลของการตัดสินใจ (Rational Decision Making)**

เป็นการมองลักษณะความสัมพันธ์ระหว่างวิธีการ (means) ควบคู่กับจุดหมาย (end) หมายถึงว่า วิธีการนี้จะนำไปสู่เป้าหมายด้วยดี ก็หมายความว่า มีความมีเหตุมีผลซึ่งกันและกัน นั่นคือมีเหตุแล้วนำไปสู่ผลที่ต้องการ ซึ่งความมีเหตุมีผลแบ่งได้เป็น 2 ประการ คือ ความมีเหตุมีผลในแง่ขององค์การ (organizationally rational) กับความมีเหตุมีผลในแง่ของเอกบุคคล (personally rational) ทั้งนี้ ขึ้นอยู่กับว่าวิธีการนั้นจะนำไปสู่เป้าหมายขององค์กรหรือของส่วนตัวบุคคลนั้นเอง

#### **1.4 แนวคิดเกี่ยวกับทฤษฎีผลประโยชน์แห่งชาติ (National Interests)**

ผลประโยชน์แห่งชาติ หมายถึง แนวความคิดที่ได้ตริตรองอย่างรอบคอบ แล้วจากองค์ประกอบต่าง ๆ ซึ่งประมวลขึ้นมาจากความต้องการที่สำคัญที่สุดที่ชาติจะขาดมิได้ รวมทั้งการคุ้มครองป้องกันตนเอง ความมั่นคงทางทหาร เสถียรภาพทางเศรษฐกิจ และบรรดาความมั่งคั่งทั้งหลายที่พึงมี อย่างไรก็ตาม ผลประโยชน์แห่งชาติที่กำหนดขึ้นนั้น ก็จะต้อง

สอดคล้องกับความเห็นของประชาชนส่วนใหญ่ของประเทศด้วย ไม่ เช่นนั้นรัฐบาลจะขาดเสถียรภาพทางการเมือง เพราะขาดการสนับสนุนจากประชาชนส่วนใหญ่นั่นเอง

ผลประโยชน์แห่งชาติที่ค่อนข้างจะถาวร อาจอนุมานได้จาก

- ความมุ่งประสงค์ของชาติ (National Purpose) ในอารัมภบทของรัฐธรรมนูญของประเทศไทย หรือ
- อนุมานจากอุดมการณ์ของชาติ และค่านิยมอันเกิดจากจริยธรรมชนบทรวมประเพณี

อุดมการณ์ (Ideology) เป็นค่านิยมแบบหนึ่ง ซึ่งรัฐบาลไทยได้แต่งตั้งคณะกรรมการเพื่อจัดตั้งอุดมการณ์ของชาติไทยขึ้น

ผลประโยชน์แห่งชาติ จะครอบคลุมบรรดาผลประโยชน์ของประเทศชาติ เช่น ความมั่นคงและอยู่รอดปลอดภัยของชาติ ความสงบเรียบร้อยภายในชาติ สิทธิมนุษยชนหรือ เศรีภาพพื้นฐาน และการพัฒนามาตรฐานการครองชีพ หรือการอยู่ดีกินดีของประชาชนเป็นส่วนรวม

อย่างไรก็ตาม แม้ว่าผลประโยชน์แห่งชาติจะมีผลมาจากความมุ่งประสงค์ของชาติก็ตาม แต่ก็ยังมีลักษณะที่อาจเปลี่ยนแปลงไปตามลักษณะของสถานการณ์ หรือขึ้นอยู่กับ แนวความคิดของผู้มีอำนาจตัดสินใจในขณะนั้น สำหรับผลประโยชน์ของ ๆ ลงมา อาจอยู่ในรูปของวัตถุประสงค์แห่งชาติ (National Objectives) และรูปแบบของนโยบาย (Policies) กำหนดการหรือโครงการ (Program) และพันธกรณี (Commitment) ที่เกี่ยวข้องตามสถานการณ์ของโลกที่เปลี่ยนไป

การกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติขึ้น โดยหลักการเป็นเรื่องของผู้นำ ในคณะกรรมการปัจจุบันจะต้องเป็นผู้รับผิดชอบ โดยอาศัยกรรมวิธีต่าง ๆ และพยายามหลีกเลี่ยง ข้อจำกัด หรือความลำเอียงของตน อย่างไรก็ตาม ผู้นำในคณะกรรมการก็จะต้องมีความรู้ และความรับผิดชอบต่อการดำเนินกรรมวิธีต่าง ๆ เพื่อให้ได้มาซึ่งผลประโยชน์ที่ถูกต้องและเหมาะสม กรรมวิธีต่าง ๆ ดังกล่าวก็คือ เรื่องการดำเนินการทางการเมืองนั่นเอง ในการดำเนินกรรมวิธีนี้จะมี การกำหนดลำดับความสำคัญหรือลำดับความเร่งด่วน (Priority) ของผลประโยชน์ขึ้น ซึ่งแม้ว่า รัฐบาลจะไม่ได้ประกาศออกมา แต่ก็อาจอาศัยเอกสารการจัดสรรงบประมาณของรัฐบาล และถ้อยແผลงของนโยบายในรูปต่าง ๆ แต่ถ้านโยบายนั้น ๆ ไม่กระจังชัด ผลประโยชน์และลำดับความเร่งด่วนก็จะไม่กล่าวถึง ดังนั้น การที่จะดูว่าผลประโยชน์แห่งชาติและลำดับความเร่งด่วน อยู่ที่ไหน ก็อาจดูได้จากพฤติกรรมของรัฐ เพราะพฤติกรรมรัฐเป็นสิ่งสำคัญที่ต่อเนื่องของการเมืองภายในนั่นเอง

หลักการกว้าง ๆ ในการกำหนดผลประโยชน์แห่งชาติ ประกอบด้วยลักษณะ สำคัญ 4 ประการ คือ

- การอยู่รอดปลอดภัย (Survival)

- การดํารงอยู่ของประชาชนในชาติ (Preservation of the People of the Nation)

- การอยู่ดีกินดี (Well – Being)
- การสร้างสรรค์สิ่งแวดล้อมระหว่างประเทศ ให้เกื้อหนุนต่อผลประโยชน์ของชาติเหล่านี้ (Creation of an International Environment Favorable to these Interests)

ผลประโยชน์แห่งชาติ ย่อมจะมีการเปลี่ยนแปลงไปได้ตามแนวความคิดของผู้นำในคณะกรรมการและตามเป้าหมายที่ได้วางไว้ นอกจากนั้น การแบ่งมอบทรัพยากรจะเป็นการแสดงถึงเหตุผลของลำดับความเร่งด่วนของผลประโยชน์แห่งชาติตัวอย่าง

## 2. ผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องเทียบเคียงการศึกษา

เนื่องจากการศึกษาในภาคนิพนธ์เรื่องบทบาทสำนักเลขานิการคณะกรรมการรัฐมนตรีในการสนับสนุนกระบวนการตัดสินใจของฝ่ายบริหารหรือคณะกรรมการรัฐมนตรีโดยเฉพาะในกรณีศึกษาที่เน้นหนักเกี่ยวกับกระบวนการศึกษา วิเคราะห์ และกลั่นกรอง พร้อมทั้งให้ข้อเสนอแนะทางเลือกประกอบการบริหารการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรี เป็นเรื่องที่มีความสำคัญต่อการรักษาผลประโยชน์แห่งชาติ ทั้งนี้ เพื่อให้การบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลสามารถตอบสนองต่อผลประโยชน์ของประเทศไทยและประชาชนอย่างแท้จริง ซึ่งงานวิจัยในหัวข้อลักษณะดังกล่าวนี้ ได้มีผู้บริหารระดับสูงในสำนักเลขานิการคณะกรรมการรัฐมนตรีในอดีตทั้งเลขานิการคณะกรรมการรัฐมนตรี และรองเลขานิการคณะกรรมการรัฐมนตรีได้ทำการศึกษาวิจัยเกี่ยวกับระบบ รูปแบบและกระบวนการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีในวาระโอกาสต่าง ๆ นอกจากนี้ได้มีการศึกษาวิจัยแผนพัฒนาข้าราชการสำนักเลขานิการคณะกรรมการรัฐมนตรี ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 – 2554) ดังนั้น จึงได้สำรวจและนำผลงานวิจัยที่เกี่ยวข้องมาประกอบแนวคิดในการศึกษาครั้งนี้ด้วย โดยมีสาระสำคัญจำนวน 4 เรื่อง ดังต่อไปนี้

**2.1 การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีในปัจจุบันผลประโยชน์แห่งชาติ ของนายวิษณุ เครืองาม นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 39 จากการศึกษางานวิจัยดังกล่าว พบว่า**

**2.1.1 การพัฒนาการตัดสินใจของคณะกรรมการรัฐมนตรีควรทำอย่างเป็นระบบโดยครอบคลุมถึงทั้งรูปแบบในการตัดสินใจและกระบวนการที่นำไปสู่การตัดสินใจ**

**2.1.2 ในเรื่องของรูปแบบ อาจจำแนกออกเป็นรูปแบบที่คณะกรรมการรัฐมนตรี มอบหมายให้มีบุคคลอื่นหรือองค์กรอื่นเป็นผู้ตัดสินใจแทนคณะกรรมการรัฐมนตรี การแต่งตั้งคณะกรรมการรัฐมนตรีทำหน้าที่กลั่นกรองก่อนเสนอเรื่องให้คณะกรรมการรัฐมนตรีพิจารณา และการพิจารณาโดยคณะกรรมการรัฐมนตรีเต็มคณะ รูปแบบเหล่านี้มีใช้แตกต่างกันไปในแต่ละประเทศ แม้ในประเทศไทยก็มีใช้ทั้งสามรูปแบบตามโอกาสและสมัย โดยมีข้อดีข้อเสียต่างกันออกไป**

2.1.3 ระบบในการตัดสินใจของคณะกรรมการต้องเป็นเรื่องของกระบวนการที่จะนำไปสู่การตัดสินใจของคณะกรรมการต้องอีกตัวย กระบวนการที่ว่ามายถึงลักษณะของเรื่องที่นำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการหรือเรื่องที่คณะกรรมการจะต้องตัดสินใจซึ่งนับวันจะมีปริมาณมากขึ้นทุกที ทั้งที่บางเรื่องมิได้เป็นผลประโยชน์แห่งชาติ และไม่มีความจำเป็นต้องนำเข้าสู่การพิจารณาของคณะกรรมการ หากแต่มีกฎหมายหรือระเบียบกำหนดให้ต้องปฏิบัติเช่นนั้น กระบวนการดังกล่าวหมายถึงระเบียบวิธีการนำเรื่องเสนอต่อกองคณะกรรมการต้องประกอบด้วยขั้นตอนและวิธีปฏิบัติต่างๆ ที่กำหนดขึ้นเพื่อความเป็นระเบียบเรียบร้อยและเพื่ออำนวยความสะดวกในการตัดสินใจของคณะกรรมการ

2.1.4 ลักษณะการประชุมของคณะกรรมการต้องแต่ปัญหาว่าคณะกรรมการต้องประชุมกันที่ไหน เมื่อใด ดำเนินการประชุมอย่างไร เรื่องใดควรได้รับการพิจารณา ก่อนหลังก็มีผลต่อการตัดสินใจของคณะกรรมการต้องด้วยเช่นกัน จึงนับเป็นกระบวนการในการตัดสินใจอย่างหนึ่ง

2.1.5 สิ่งสำคัญที่สุดที่เป็นปัจจัยช่วยการตัดสินใจของคณะกรรมการต้องได้แก่ ข้อมูลต่างๆ ไม่ว่าข้อมูลด้านกฎหมาย มติคณะกรรมการเดิมที่เคยมีมาก่อนในเรื่องเดียวกัน หรือ ทำงานเดียวกัน และข้อมูลด้านผลกระทบด้านต่างๆ การที่คณะกรรมการจะสามารถตัดสินใจได้ และอยู่บนพื้นฐานของเหตุผลและความชอบธรรม จำเป็นต้องมีข้อมูลครบครันทันสมัยและถูกต้อง มีฉะนั้นการตัดสินใจจะแก่งไขไปตามอารมณ์ของบุคคล และกระแสการเมือง<sup>3</sup>

2.2 การตัดสินใจของฝ่ายบริหารกับการพัฒนาประเทศ : แนวทางและรูปแบบการพัฒนากระบวนการตัดสินใจในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย ของนายกฯ จันทร์แสง รองเลขาธิการคณะกรรมการต้อง นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 37 ซึ่งการศึกษางานวิจัยดังกล่าว ปรากฏผลดังนี้

2.2.1 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอันมาจากฝ่ายบริหาร ผูกยึดกับระบบบริหารงานประจำของระบบราชการอย่างใกล้ชิด ซึ่งผู้อำนวยการห้องกระบวนการบริหารงานประจำ และกระบวนการทางการเมืองเข้าไว้ภายในระบบและกระบวนการเดียวกันไม่สามารถเอื้ออำนวยต่อการตอบสนองระบบและกระบวนการตัดสินใจทางการเมืองเชิงนโยบายตามวิถีการเมืองระบบประชาธิปไตยได้ เป็นอุปสรรคต่อการปรับเปลี่ยนบทบาทและกระบวนการตัดสินใจที่สามารถตอบสนองต่อการเปลี่ยนแปลงสภาพแวดล้อมทางการเมืองและสถานการณ์โลก

2.2.2 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอันมาจากฝ่ายบริหาร จำกัดวงแคบผู้ขาด และรวมศูนย์อำนาจจากการตัดสินใจสูงสุดไว้เฉพาะองค์กรสถาบันหลัก 2 สถาบัน คือ คณะกรรมการต้อง และหน่วยงานราชการเท่านั้น และองค์กร-สถาบันทั้งสองต่างผูกโยงระบบและกระบวนการตัดสินใจไว้ ภายใต้ระบบบริหารราชการประจำเพียงระบบเดียว เป็นผลให้การกิจ

<sup>3</sup> วิษณุ เครืองาม, “การพัฒนาระบบการตัดสินใจของคณะกรรมการต้องในปัญหาผลประโยชน์แห่งชาติ” เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร , 2539-2540, หน้า ข – ค.

ทางการบริหารทุกด้าน ทั้งด้านการเมือง และการบริหารงานประจำเข้าสู่ช่องทางของกระบวนการตัดสินใจเพียงช่องทางเดียว คือ ในที่ประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีโดยไม่มีการจำแนกแยกแยะภารกิจบทบาทอำนาจหน้าที่ให้กระจายออกสู่องค์กรสถาบันอื่น ที่เป็นกลไกทางการเมืองภายนอกรอบราชการ ซึ่งเป็นอุปสรรคต่อการริเริ่มเป้าหมายใหม่ ๆ ทางการเมืองของฝ่ายบริหาร

2.2.3 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นกิจกรรมการตัดสินใจที่มีน้ำหนักโน้มเอียงไปในการกิจด้านการบริหารงานประจำเป็นสำคัญ ส่วนภารกิจด้านการเมืองในเชิงนโยบาย กลับมีจุดเน้นที่โน้มเอียงไปในการกิจด้านการติดตามแก้ไขปัญหารে่งด่วนเฉพาะหน้าตามสถานการณ์แวดล้อมทางการเมืองมากกว่ากิจกรรมทางด้านการบริหารนโยบายและการริเริ่มผลิตนโยบายที่หวังผลเชิงพัฒนาในระยะยาว

2.2.4 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร เป็นกระบวนการที่รวบรวมตัดตอนรวมภารกิจและระบุภารกิจในองค์กรสถาบันที่จำกัดดับแคบ และเวทีการประชุมคณะกรรมการรัฐมนตรีมีเพียงช่องทาง กลไก ขั้นตอนและเวทีเดียว คือ คณะกรรมการรัฐมนตรีโดยไม่ได้ทำการแยกแยะตามลักษณะความแตกต่างของภารกิจ ซึ่งในแต่ละด้านต้องอาศัยการจัดลำดับความสำคัญ การใช้ช่องทาง กลไก ขั้นตอน เวลา เทคนิค เทธุผล ระเบียบ กฎหมายทั้งหมดที่ในการตัดสินใจที่แตกต่างกันด้วย

2.2.5 กระบวนการตัดสินใจของสถาบันอำนาจฝ่ายบริหาร มีคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นองค์กรหลักในการผูกขาดอำนาจจากระบบการตัดสินใจทั้งกระบวนการ ระบบราชการซึ่งมีฐานะเป็นเครื่องมือของฝ่ายการเมือง จึงได้รับการยกฐานะบทบาทให้เป็นศูนย์รวมของการผูกขาดการครอบงำ แทรกแซงและกำกับดูแลของกระบวนการตัดสินใจในส่วนของกิจกรรมการเมือง เนื่ององค์กรและกลไกสถาบันอื่นในสังคม เป็นผลให้องค์กรสถาบันที่เกี่ยวข้องและมีผลกระทบโดยตรงกับการตัดสินใจของฝ่ายบริหารถูกกันออกไปให้ห่างจากกระบวนการดังกล่าว<sup>4</sup>

2.3 การพัฒนาระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของคณะกรรมการรัฐมนตรี ของพันตำรวจตรี ยงยุทธ สาระสมบัติ นักศึกษาวิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร รุ่นที่ 33 ซึ่งการศึกษางานวิจัยดังกล่าว พ布ว่า จากการศึกษาวิเคราะห์กระบวนการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการรัฐมนตรี และประเมินผลการพัฒนาระบวนการดังกล่าว โดยใช้ระเบียบสำนักนายกรัฐมนตรีว่าด้วยการเสนอเรื่องต่อคณะกรรมการรัฐมนตรีเป็นบรรทัดฐานของการประเมิน ซึ่งผลของการวิจัยพบว่าในการพัฒนาการดำเนินงานของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีที่ผ่านมา 3 ระยะ เรื่องของส่วนราชการและหน่วยงานต่าง ๆ ที่เสนอมาสู่การพิจารณาของคณะกรรมการรัฐมนตรีได้มีการปฏิบัติตามระเบียบฯ ด้วยความถูกต้องมากขึ้นในภาพรวม โดยมีนัยสำคัญทางสถิติ

---

<sup>4</sup> กำธร จันทร์แสง, “การตัดสินใจของฝ่ายบริหารกับการพัฒนาประเทศ : แนวทางและรูปแบบการพัฒนาระบวนการตัดสินใจในระบบบริหารราชการแผ่นดินของไทย”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2537-2538, หน้า จ – ช.

ที่ระดับความเชื่อมั่นร้อยละ 95 แต่กรณีข้อปฏิบัติของระเบียบฯ ซึ่งมีความสำคัญต่อการกำหนดนโยบายของคณะกรรมการต้องมากขึ้น บางกรณีข้อปฏิบัติถูกต้องมากขึ้น บางกรณีข้อปฏิบัติไม่มีความแตกต่าง และบางกรณี ข้อปฏิบัติถูกต้องลดลงในแต่ละระยะของการพัฒนา ซึ่งแบ่งเป็น 3 ระยะ ทั้งนี้ อาจมีผลจากกิจกรรมแทรก (intervention) หรือสิ่งเร้าที่แทรกต่างกัน<sup>5</sup>

**2.4 แผนพัฒนาข้าราชการสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี ระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 – 2554)** เป็นผลงานการศึกษาวิจัยของสถาบันวิจัยและให้คำปรึกษาแห่งมหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ สรุปได้ ดังนี้

#### **2.4.1 การปฏิรูประบบราชการไทย**

การปฏิรูประบบราชการไทยในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 นับเป็นการปฏิรูปใหญ่ครั้งแรกในรอบกว่า 100 ปี ของระบบราชการไทย ซึ่งแรงผลักดันที่ทำให้ระบบราชการไทยต้องมีการปรับตัวมาจากการปฏิรูปในครั้งนี้ คือ แรงผลักดันจากภายนอก และแรงผลักดันที่เป็นปัญหาต่างๆ จากภายในระบบราชการไทยเอง

##### **1) แรงผลักดันจากภายนอก**

มีแรงผลักดันหลายประการจากภายนอก อาทิเช่น

1.1) กระแสเศรษฐกิจใหม่ เป็นผลจากการพัฒนาทางด้านเทคโนโลยี ทำให้ประเทศไทยอยู่ในฐานะประเทศล้าหลัง จึงต้องเร่งพัฒนาประเทศในทุกรอบ รวมทั้งระบบราชการไทยด้วย

1.2) วิกฤตเศรษฐกิจของประเทศไทย ตั้งแต่ปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ทำให้ประเทศไทยต้องระมัดระวังการใช้จ่ายเงิน ข้าราชการต้องทำงานอย่างมีประสิทธิภาพ ใช้เงินน้อยมีผลงานสูง และเน้นการจัดสรรงบประมาณเหมาะสมสมตามปัญหาและเป้าหมาย

1.3) ความเข้มแข็งของภาคเอกชนที่ก้าวหน้าไปเร็วกว่าภาคราชการ ส่งผลให้ประเทศไทยในภาวะไม่สมดุล ภาคราชการจะต้องเป็นผู้ควบคุมดูแลและสนับสนุนภาคเอกชน แต่ภาคเอกชนกลับมีความเจริญและมีประสิทธิภาพสูงกว่าภาคราชการ ทำให้เกิดช่องว่างและมีข้อร้องเรียนจากภาคเอกชนทำให้ภาคราชการอยู่ในเบื้องต่อไปไม่ได้

1.4) รัฐธรรมนูญได้ระบุให้ระบบราชการมีความโปร่งใส เปิดเผย และอนุญาตให้มีการตรวจสอบได้ ในขณะเดียวกัน ประชาชนมีความรู้มากขึ้นทราบถึงสิทธิของตนเอง พร้อมที่จะเข้ามามีส่วนร่วมและตรวจสอบ ข้าราชการจึงต้องปรับวิธีการทำงาน มีฉะนั้นก็จะต้องถูกประชาชนร้องเรียนและเอาผิดตามกฎหมายได้

##### **2) แรงผลักดันจากภายใน**

---

<sup>5</sup> ยงยุทธ สาระสมบัติ, “การพัฒนาระบวนการกำหนดนโยบายสาธารณะของคณะกรรมการรัฐมนตรี”, เอกสารวิจัยส่วนบุคคล วิทยาลัยป้องกันราชอาณาจักร, 2533-2534, หน้า ค.

ระบบราชการไทยไม่เคยมีการพัฒนาอย่างจริงจังมานาน จึงมีปัญหามากมาย ซึ่งสามารถแยกกลุ่มของปัญหาออกเป็น 3 กลุ่มใหญ่ ๆ คือ ปัญหาจากระบบปัญหาจากตัวข้าราชการ และปัญหาจากการขาดเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัย โดยสามารถอธิบายรายละเอียดได้ ดังนี้

### 2.1) ปัญหาจากระบบ อาจระบุได้พอเป็นสังเขป ดังนี้

- ระบบราชการมีความใหญ่โตชักช้อน มีกฎระเบียบยุ่งยากจำนวนมาก กฏระเบียบบางอย่างล้าสมัย เพราะไม่ได้มีการปรับปรุงกฎหมายนาน
  - มีการบริหารแบบรวมศูนย์อำนาจ ขาดความชัดเจนในการจัดสรรอำนาจและไม่มีการระบุความรับผิดชอบทำให้เกิดการทำงานช้าช้อน และไม่สามารถประเมินผลงานได้ เพราะขาดผู้รับผิดชอบจริงจัง
  - มีขั้นตอนการทำงานที่ยาว ขาดประสิทธิภาพ ข้าราชการเน้นการทำงานตามกระบวนการมากกว่าผลของงาน ข้าราชการที่ดี คือข้าราชการที่ทำงานตามกฎหมายถูกต้อง
  - ระบบการลงโทษมุ่งตามตัวบทกฎหมาย ทำให้ข้าราชการต้องทำงานตามกระบวนการมากกว่ามุ่งที่ผลงาน นำมาซึ่งการขาดประสิทธิภาพ
  - ระบบการจ่ายค่าตอบแทนต่ำและไม่ยุติธรรม การจ่ายค่าตอบแทนต่ำเกินจริงทำให้ข้าราชการห่างทางใช้อำนาจที่มีอยู่เพื่อผลประโยชน์ส่วนตัว นำมาซึ่งการทุจริตและระบบการจ่ายเงินเดือนที่จ่ายให้ตามขั้นไม่ได้จ่ายตามความมากหรือความยากของภาระงาน เช่น ข้าราชการระดับเดียวกันในแต่ละกรม กอง อาจมีการระความรับผิดชอบมากน้อยต่างกัน แต่ได้เงินเดือนเท่ากัน จึงไม่จูงใจให้คนเก่ง ๆ อยู่ในระบบราชการ
  - จำนวนข้าราชการมีมากกว่าภาระงาน โดยจำนวนข้าราชการยังมีมากเกินไปในหน่วยงานหลายแห่ง นำไปสู่วัฒนธรรมการทำงานที่เนื้อyle พราะเคยทำงานแบบสบาย ๆ
  - ระบบการตรวจสอบไม่มีประสิทธิภาพ และการลงโทษผู้กระทำการผิดขาดความจริงจัง ทำให้คนไม่กล้าความผิด
  - กระบวนการจัดซื้อจัดจ้างไม่โปร่งใส ทำให้เกิดการทุจริตเป็นจำนวนมาก
  - ระบบการจ้างงานที่มีความมั่นคงจนเกินไป ทำให้ข้าราชการขาดความตื่อරร้น เพราะแนวโน้มอย่างไรก็ไม่ถูกไล่ออก
  - ระบบการประเมินผลการปฏิบัติงานที่ไม่สามารถเน้นผลงานชัดเจน ทำให้ขาดความยุติธรรม คนทำงานดีขาดกำลังใจทำงาน
- ทั้งนี้ ทุกระบบมีความเกี่ยวข้องกัน ไม่สามารถแก้ไขแต่ละระบบได้ และปัญหาจากระบบทั้งสิ่งผลให้เกิดปัญหาในระบบอื่น ๆ อีก

## 2.2) ปัญหาจากตัวข้าราชการ ซึ่งอาจประมวลได้ ดังนี้

- ข้าราชการขาดการพัฒนาความรู้ความสามารถทางด้านเทคนิคการทำงาน ทำให้มีประสิทธิภาพต่ำ
- มีทัศนคติที่ผิด คิดว่าการเป็นข้าราชการ คือเป็นเจ้านายประชาชน ทั้งที่แท้จริงข้าราชการคือผู้ที่ต้องให้บริการแก่ประชาชน
- ขาดคุณธรรมและจริยธรรมที่เหมาะสม นำมาซึ่งการทุจริตและประพฤติมิชอบในวงราชการ ถ้าหากข้าราชการไม่มีจริยธรรม คงไม่มีระบบควบคุมได้ที่สมบูรณ์พอที่จะอยู่บังคับทุจริตได้
- ขาดวัฒนธรรมการทำงานที่อุทิศกายอุทิศใจทำงานหนัก เพื่อความภาคภูมิใจที่ได้ทำงานเพื่องาน ไม่ใช่ทำงานเพื่อค่าตอบแทนที่เป็นเงินเดือนอย่างเดียว หรือขาด Intrinsic Motivation ซึ่งส่งผลให้ทำงานเพียงเพื่อที่จะไม่ถูกลงโทษ ไม่มุ่งเน้นผลงาน คุณภาพ

## 2.3) ปัญหาจากการขาดเทคโนโลยีและเครื่องมือที่ทันสมัย

ปัญหานี้สืบเนื่องจากระบบงบประมาณและระบบการจัดซื้อที่ต้องผ่านขั้นตอน严谨 ในขณะที่เทคโนโลยีในปัจจุบันเปลี่ยนแปลงอย่างรวดเร็ว ทำให้อุปกรณ์ต่างๆ กว่าจะได้มาเก็บล้ำสมัย ตลอดจนระบบราชการที่ใหญ่โตข้าช้อน ทำให้การจัดสรรงบประมาณขาดความยุติธรรม หน่วยงานบางแห่งมีอุปกรณ์มากเกินจำเป็น ในขณะที่บางหน่วยงานขาดแคลน ล่งผลให้ขาดประสิทธิภาพ

ความมีผลิตภาพ (Productivity) หมายถึงประสิทธิภาพ (Efficiency) หรือการทำงานที่ใช้ต้นทุนต่ำ และประสิทธิผล (Effectiveness) หรือการทำงานที่มีคุณภาพตามที่ต้องการ เกิดจากการมีระบบที่มีคุณภาพของข้าราชการที่เหมาะสม และมีเทคโนโลยีรวมเครื่องมืออุปกรณ์ที่ทันสมัย ด้วยเหตุผลดังกล่าวในเดือนตุลาคม พ.ศ. 2545 รัฐบาลได้ปรับโครงสร้างของระบบราชการ โดยรวมกลุ่มกิจกรรมเดียวกันเข้าไว้ด้วยกัน และกระจายงานออกไปให้มี 20 กระทรวง และ 155 กรม

เป้าหมายสุดท้ายต้องการให้ข้าราชการไทยก้าวไปสู่ยุคใหม่ ที่ยึดประชาชนเป็นหลัก ทำงานโปร่งใส สามารถตรวจสอบได้ มีบริการที่คุณภาพสูง ประสิทธิภาพสูง มีวัฒนธรรมการทำงานเป็นทีม ทำงานแบบมุ่งผลลัพธ์ มีองค์กรที่คล่องตัว กะทัดรัด ทำเฉพาะบทบาทที่จำเป็น มีระบบการบริหารที่คล่องตัว และใช้อุปกรณ์ทันสมัย

### 2.4.2 ครอบของ การบริหารราชการแนวใหม่

ตามพระราชบัญญัติระเบียบบริหารราชการแผ่นดิน (ฉบับที่ 5) พ.ศ. 2545 มาตรา 3/1 บัญญัติว่า “การบริหารราชการตามพระราชบัญญัตินี้ต้องเป็นไปเพื่อประโยชน์สุขของประชาชน เกิดผลลัพธ์ต่อการกิจของรัฐ ความมีประสิทธิภาพ ความคุ้มค่า ในเชิงการกิจแห่งรัฐ การลดขั้นตอนการปฏิบัติงาน การลดภารกิจและยุบเลิกหน่วยงานที่ไม่จำเป็น

การกระจายภารกิจและทรัพยากรให้แก่ท้องถิ่น การกระจายอำนาจตัดสินใจ การอำนวยความสะดวก และการตอบสนองความต้องการของประชาชน ทั้งนี้ โดยมีผู้รับผิดชอบต่อผลของการ

## การจัดสรรงบประมาณ และการบรรจุและแต่งตั้งบุคคลเข้าดำรงตำแหน่งหรือปฏิบัติหน้าที่ ท้องค่านึงถึงหลักการตามวาระคนี้

ในการปฏิบัติหน้าที่ของส่วนราชการ ต้องใช้วิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี โดยเฉพาะอย่างยิ่งให้คำนึงถึงความรับผิดชอบของผู้ปฏิบัติงาน การมีส่วนร่วมของประชาชน การเปิดเผยข้อมูล การติดตามตรวจสอบและประเมินผลการปฏิบัติงาน ทั้งนี้ ตามความเหมาะสมของแต่ละภารกิจ

เพื่อประโยชน์ในการดำเนินการให้เป็นไปตามมาตรฐาน  
จะตราพระราชบัญญัติกำหนดหลักเกณฑ์และวิธีการในการปฏิบัติราชการและการสั่งการ  
ให้ส่วนราชการและข้าราชการปฏิบัติก็ได้”

พระราชบัญญัติว่าด้วยหลักเกณฑ์และวิธีการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี พ.ศ. 2546 ได้กำหนดกรอบของการบริหารราชการแผ่นใหม่ ซึ่งจะส่งผลถึงการที่จะต้องพัฒนาคุณภาพของข้าราชการ ให้สอดคล้องกับกรอบของการบริหาร ดังนี้

1) หลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) ประกอบด้วย หลักนิติธรรม หลักคุณธรรม หลักความโปร่งใส หลักการมีส่วนร่วม หลักความรับผิดชอบ และหลักความคุ้มค่า

2) การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management) ประกอบด้วย ความประยัติ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล เน้นกระบวนการทำงานทุกขั้นตอน ให้ไปสู่ประโยชน์สุขของประชาชน เป็นเครื่องมือลดขั้นตอนการทำงานหรือใช้โครงการส่งเสริม ประสิทธิภาพในส่วนราชการ (Re - Engineering) เพื่อปรับกระบวนการทำงาน โดยการออกแบบ งานใหม่ ทดลองทำงานวิธีใหม่ๆ ที่จะนำไปสู่การประยัติ ประสิทธิภาพ และประสิทธิผล

3) ปรับโครงสร้างการลั่นการให้แบบราบลง (Flat Organization) มีขั้นตอนการทำงานรูปแบบใหม่ มีการทำสัญญาระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา ในพันธะของผลงานเพื่อสร้างกระบวนการมีส่วนร่วมในทุกระดับและมีการประเมินผลสัมฤทธิ์ เพื่อขอรับเงินรางวัลประจำปี โดยจะมีการทำสัญญาระหว่างปลัดกระทรวงกับรองปลัดกระทรวง ทำสัญญาระหว่างรองปลัดกระทรวงกับอธิบดี ในสัญญาจะระบุเป้าหมายหรือผลงาน ภายใต้ งบประมาณที่กำหนดให้ ถ้าทำไม่ได้มีการทำหนี้โดย ถ้าทำได้จะได้รับรางวัล

4) e - Government โดยได้นำร่องเรื่องการจัดซื้อจัดจ้างบางส่วน ซึ่งจะลดการทุจริตในการจัดซื้อจัดจ้างลงไปได้ในระดับหนึ่ง

2.4.3 หลักการตามกรอบของการบริหารราชการแนวใหม่ได้ส่งผลให้ต้องมีการพัฒนาคุณภาพของข้าราชการให้สอดคล้องกับกรอบของการบริหารในด้านหลักการบริหารกิจการบ้านเมืองที่ดี (Good Governance) การบริหารแบบมุ่งผลลัพธ์ (Result Based Management) การปรับโครงสร้างการสื่อสารให้แบนราบลง (Flat Organization) มีขั้นตอนการทำงานรูปแบบใหม่ มีการทำสัญญาระหว่างผู้บังคับบัญชาและผู้ใต้บังคับบัญชา และ E – Government ดังนั้น ข้าราชการของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีจึงต้องพัฒนาความรู้ความสามารถ และทัศนคติในการทำงานในหลายด้าน ทำให้สำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีต้องจัดทำแผนพัฒนาข้าราชการของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรีขึ้น เป็นแผนระยะ 5 ปี (พ.ศ. 2550 – 2554) เพื่อให้การบริหารทรัพยากรบุคคลของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี มีความชัดเจนขึ้น เพราะสามารถนำ Competency ที่ระบุไว้เพื่อการสรรหาและคัดเลือกตัวบุคคล ตลอดจนใช้กำหนดมาตรฐานขั้นต้นของแต่ละตำแหน่ง ซึ่งจากการศึกษาคุณลักษณะ เชิงความสามารถหลัก และคุณลักษณะเชิงความสามารถทั่วไปของสำนักเลขานุการคณะกรรมการรัฐมนตรี มีรายละเอียดดังนี้

ก. คุณลักษณะเชิงความสามารถหลัก (Core Competency) ประกอบด้วย คุณลักษณะ 7 ประการ คือ

#### 1) การยืนหยัดในความถูกต้อง (Integrity)

ความสำนึกรักษาความถูกต้อง โปร่งใส เป็นกลาง เที่ยงตรง รักษาคำมั่นสัญญา รักษาหลักการ ยึดมั่นในอุดมการณ์ มีจริยธรรม มีความซื่อสัตย์ต่อหน้าที่ปฏิบัติต่องบุคคลต่าง ๆ อย่างเท่าเทียมกัน ไม่เปิดเผยข้อมูลความลับทางราชการ ไม่ใช้ตำแหน่งหน้าที่เพื่อแสวงหาผลประโยชน์

#### 2) ความสามารถในการคิดเชิงวิเคราะห์อย่างเป็นระบบ (Systematic Thinking)

ความสามารถในการแยกแยะเปรียบเทียบ จับประเด็นจากการฟัง และการอ่าน วิเคราะห์ จำแนกเหตุและผล ระบุที่มา สาเหตุ ลำดับความสำคัญ เชื่อมโยงข้อมูล เรียนเรียง ถ่ายทอดแนวคิดได้อย่างสละสลวย โดยการพูด การเขียน การนำเสนอ และสามารถอธิบายเหตุการณ์ที่ซับซ้อนให้เข้าใจได้ง่าย

#### 3) ความเชี่ยวชาญในงาน (Expertise)

ความเชี่ยวชาญในหน้าที่งานที่รับผิดชอบอย่างดีเยี่ยม ไม่ว่าจะต้องรับผิดชอบในงานใด ต้องใจฝิกฝน และนำความรู้ ทักษะ ความชำนาญมาใช้ในการปฏิบัติงานและปรับปรุงผลงานให้ดียิ่งขึ้น เพื่อสร้างความสำเร็จในการนั้น ๆ ได้อย่างชำนาญการ และเกิดความสำเร็จอย่างรวดเร็ว

#### **4) ความแม่นยำ ละเอียดรอบคอบ (Accuracy)**

ความตั้งใจที่จะปฏิบัติงานตามที่ได้รับมอบหมายอย่างแม่นยำ ถูกต้อง ละเอียด รอบคอบ ใส่ใจในทุกขั้นตอนเพื่อให้เกิดผลงานที่สมบูรณ์แบบ มีความรอบรู้ในวิชาการ เพื่อใช้อ้างอิงในการปฏิบัติงานได้ดีเยี่ยม โดยไม่มีข้อผิดพลาดหรือบกพร่อง รวมทั้งพยายามปรับปรุงการทำงานให้ดียิ่งขึ้นไปอีก

#### **5) ความมุ่งมั่นต่อความสำเร็จ (Achievement)**

ความสำนึกรับบทบาทหน้าที่ มุ่งมั่นทำงานให้สำเร็จด้วยความเพียรพยายาม อุตสาหะ ทุ่มเท อุทิศตน และตระหนักในความรับผิดชอบ ผูกพันไม่ทิ้งธุระ จนกว่างานนั้นจะบรรลุผลสำเร็จอย่างดีที่สุด โดยมีการวางแผนและเป้าหมายการทำงานที่เหมาะสม และทำงานตามแผนงานที่ระบุไว้ แม้จะต้องอยู่ภายนอกสถานที่ ภาวะกดดัน และมีข้อจำกัดก็ตาม

#### **6) การพัฒนาตนเองอย่างต่อเนื่อง (Continuous Improvement)**

ความกระตือรือร้น ในการพัฒนาความรู้ ความสามารถ อย่างสม่ำเสมอ และต่อเนื่อง โดยมีการประเมินตัวเอง เป็นระยะ หมั่นหาความรู้เพิ่มเติม เพื่อปรับตัวให้ทันกับความเปลี่ยนแปลงทุกครั้งที่มีโอกาส พัฒนาตนเองให้เป็นแบบอย่าง ปรับกระบวนการการทำงานให้สามารถสนับสนุนการทำงานของคณะกรรมการ รวมทั้งพัฒนาตนเองให้มีความรู้หลาย ๆ ด้าน เพื่อให้เกิดความคล่องตัวที่จะก้าวไปรับงานอื่น ๆ ได้

#### **7) การทำงานเป็นทีมและให้ความร่วมมือ (Teamwork and Cooperation)**

ความสามารถในการสร้างเครือข่าย ประสานงาน สื่อสาร ข้อมูล ให้บริการแก่ผู้มีส่วนได้ส่วนเสีย (Stakeholder) ยินดีที่จะปฏิบัติงานร่วมกับผู้อื่น ยอมรับในคุณค่าของผู้อื่น เคารพ ให้เกียรติ เชื่อมั่นไว้ใจ มีเจตนาดี เปิดใจที่จะแลกเปลี่ยนความคิดเห็น และเปลี่ยนข้อมูลความรู้ อดทนต่อการชดเชย ยอมรับความขัดแย้ง ให้อยู่ต่อความผิดพลาด แก้ปัญหาด้วยการเจรจาอย่างเปิดเผย จริงใจ สร้างความสัมพันธ์ ด้วยความช่วยเหลือ แม้มิใช่หน้าที่โดยตรง และใส่ใจในความเป็นอยู่ของเพื่อนร่วมงาน

#### **8) ความสามารถในการประสานงาน (Co – ordination)**

ความหมาย : การที่บุคคลหรือหน่วยงานใดทำงานร่วมกับบุคคลอื่น หรือหน่วยงานอื่นเพื่อให้งานบรรลุดประสงค์ร่วมกัน การประสานงานจะล้มฤทธิผลได้จะต้องประสานความคิด ประสานแผนงาน ประสานด้านกำลังคน และประสานทางด้านการเงิน ทั้งนี้ การประสานงานในด้านต่าง ๆ จะเกิดขึ้นได้ด้วยการพัฒนาระบบการติดต่อสื่อสาร และการจัดองค์การที่มีประสิทธิภาพ

**ข. คุณลักษณะเชิงความสามารถด้านวิชาการทั่วไป ประกอบด้วย  
ความรู้ความสามารถที่สำคัญ ดังนี้**

**1) ความรู้ด้านเศรษฐกิจและสังคม**

ความเข้าใจในสภาพเศรษฐกิจและสังคม หลักการทางเศรษฐศาสตร์ ทั้งระดับบุคลากร และมหาภาค เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ประเด็นที่จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเพื่อเป็นพื้นฐานในการเข้าใจประเด็นการอภิปรายนำไปสู่ความสามารถในการจัดทำมติที่ประชุมได้อย่างถูกต้อง ตลอดจนเป็นเครื่องมือช่วยให้สามารถติดตามมติของคณะรัฐมนตรีได้

**2) ความรู้ด้านประวัติศาสตร์และสภาพพื้นฐานสังคมไทย**

ความเข้าใจในประวัติความเป็นมา วัฒนธรรม ค่านิยม ปัญหาพื้นฐาน วิธีคิดและวิธีปฏิบัติของคนไทย เพื่อเป็นพื้นฐานในการวิเคราะห์ประเด็นที่จะนำเสนอให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจ ขณะมีการอภิปรายในที่ประชุมจนนำไปสู่ความสามารถจัดทำมติที่ประชุมได้ถูกต้อง

**3) ความรู้หลักการกำหนดนโยบายของรัฐบาล**

ความเข้าใจในหลักการทำนโยบายและแผนหลักของประเทศไทย อ即ิ แนวนโยบายแท้จริงตามรัฐธรรมนูญ นโยบายรัฐบาล แผนพัฒนาเศรษฐกิจ และสังคม เป็นต้น เพื่อเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจในการวิเคราะห์ เสนอประเด็นและปัญหาให้คณะรัฐมนตรีพิจารณา และเป็นพื้นฐานให้เกิดความเข้าใจ ในขณะมีการอภิปรายในที่ประชุมจนนำไปสู่ความสามารถจัดทำมติที่ประชุมได้ถูกต้อง

**4) ความรู้ในการบริหารราชการแผ่นดิน**

ความรอบรู้ในประวัติศาสตร์ ความเป็นมาของ การบริหารราชการแผ่นดิน การเมืองการปกครองของไทย และประวัติความสัมพันธ์ที่ไทยมีต่อประเทศอื่น

**5) ความสามารถในการสื่อสารข้อความและการนำเสนอ**

ความสามารถในการถ่ายทอดความคิดออกมานิรูปการพูด และการเขียนให้ผู้ฟัง และผู้อ่านเข้าใจได้ง่าย โดยใช้ภาษาได้流利 流暢 อธิบายเรื่องที่ซับซ้อนให้เข้าใจได้ง่าย ด้วยภาษาพูดและภาษาเขียนที่ถูกต้องเหมาะสม มีรูปแบบที่เป็นหลักการชัดเจน โดยมีข้อมูลอ้างอิงรวมถึงเทคนิคการนำเสนอด้วยการพูด

**6) ความสามารถในการวิเคราะห์ปัญหา และตัดสินใจ**

ความสามารถในการแยกแยะ รวบรวมสืบสวนหาความต่อเนื่องในเชิงเหตุผล เพื่อจำแนกสาเหตุ หรือปัจจัยที่ก่อให้เกิดปัญหา สรุปภาพรวม มีหลักเกณฑ์เปรียบเทียบเพื่อตัดสินใจ

**7) ความสามารถด้านภาษาอังกฤษ**

สามารถเข้าใจภาษาอังกฤษโดยการอ่าน การเขียน การพูด เพื่อใช้เป็นเครื่องมือค้นคว้าหาความรู้ และเป็นเครื่องมือในการสื่อสาร โดยการฟังและการเสนอความเห็นได้

**8) ความรู้ในระเบียบแบบแผนราชการ**

สามารถเข้าใจขั้นตอนกระบวนการของระเบียบร่างการ ต่างๆ และสามารถนำไปปฏิบัติ ให้สอดคล้องกับระเบียบดังกล่าวได้อย่างถูกต้อง

**9) ความสามารถในการวางแผนตามระเบียบ และประเพณี ของสังคม**

ความสามารถในการใช้วิจารณญาณที่จะวางตนให้เหมาะสม กับกาลเทศะ รู้กฎระเบียบในการเข้าสماคอม ศาสนาพิธี การแต่งกาย การปรับปรุงบุคลิกภาพ และหลักการสماคอมที่เป็นสากล